CFP - 2M
C. P. – P.L. 85
Centre serv. adm.

Mémoire de la Commission d'accès à l'information

sur le Projet de loi n° 85

Loi sur le Centre de services administratifs

AVRIL 2005

MÉMOIRE DE LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION CONCERNANT LE PROJET DE LOI N° 85

Loi sur le Centre de services administratifs

TABLE DES MATIÈRES

Introduction

1. **L'assujettissement du Centre de services administratifs et de ses filiales à l'application de la Loi sur l'accès**
   - Les critères d'assujettissement à l'application de la Loi sur l'accès
   - Les obligations en matière d'accès à l'information
   - Les obligations en matière de protection des renseignements personnels

2. **L'impact du projet de loi n° 85 sur la protection des renseignements personnels**
   - La centralisation de renseignements personnels
   - L'utilisation des renseignements personnels à d'autres finalités
   - Les communications de renseignements personnels entre organismes
   - Les règles de transparence

Conclusion

Présenté à l'Assemblée nationale le 16 décembre 2004, le Projet de loi n° 85, *Loi sur le Centre de services administratifs*, s'inscrit dans une démarche de modernisation de l'État et met en œuvre l'un des volets des orientations décrites dans le document *Moderniser l'État – Pour des services de qualité aux citoyens, Plan de modernisation 2004-2007*[1]. En proposant l'intégration de services de soutien administratif, ce projet de loi vise à améliorer la prestation de services offerts aux organismes publics. Il s'ajoute à la mise en place de Services Québec et au projet de gouvernement en ligne qui ont pour objectif d'améliorer la prestation de services offerts, cette fois, aux citoyens.

Qu'il s'agisse d'intégration de services de soutien administratif, de Services Québec ou de gouvernement en ligne, de nouvelles façons de faire s'inscriront dans la pratique administrative de l'État québécois. Or, redéfinir les manières de dispenser les services aux citoyens ou aux organismes publics n'aura pas d'impacts que sur les seules structures administratives. Ces changements majeurs amèneront également des modifications significatives à la façon dont les renseignements personnels circulent au sein de l'État québécois.

Voilà pourquoi les membres de la Commission d'accès à l'information (la CAI) remercient les membres de la commission parlementaire des finances publiques de lui offrir l'opportunité de partager ses réflexions au sujet de l'impact que pourrait avoir le projet de loi n° 85 sur la protection des renseignements personnels.

Essentiellement, la CAI a pour mandat de mettre en œuvre la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*[2]. Cette loi détermine des volets importants du droit à l'information et du droit à la vie privée, deux droits également reconnus par la *Charte des droits et libertés de la personne*[3]. Plus de 2 600 organismes publics sont assujettis à l'application de la Loi sur l'accès. La CAI exerce également les fonctions qui lui sont dévolues par la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*[4]. La CAI est un organisme multifonctionnel. Ce qui signifie qu'elle exerce à la fois des fonctions de tribunal administratif et des fonctions de surveillance et de contrôle. Au chapitre de la protection des renseignements personnels, la CAI est appelée à émettre des avis concernant certains échanges de renseignements personnels entre organismes publics.

Créé par le Projet de loi n° 85, le Centre de services administratifs se verra confier un très vaste mandat. L'article 4 de ce projet précise que le Centre a pour mission de fournir ou de rendre accessibles aux organismes publics les biens et les services administratifs dont ils ont besoin dans l'exercice de leurs fonctions, notamment en matière de ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles.

---

1 www.tresor.gouv.qc.ca, mai 2004.
2 L.R.Q., c. A-2.1, ci-après « la Loi sur l'accès ».
3 L.R.Q., c. C-12.
4 L.R.Q., c. P-39.1.

Dans la réalisation de sa mission, nous dit l'article 5, le Centre pourra notamment

- développer et fournir des produits et services en matière de technologie de l'information et de télécommunication et en assurer la gestion et la maintenance ;
- développer et fournir des solutions d'affaires en gestion des ressources ;
- fournir tout autre service, professionnel ou autre, dont les organismes publics peuvent avoir besoin ;
- procéder à des regroupements de services et les gérer.

Conformément à l'article 9, des ententes seront conclues entre le Centre et les organismes publics qui requièrent un service. Le gouvernement pourra toutefois, par décret, tel que l'y autorise l'article 10, rendre obligatoire, pour un ou plusieurs organismes publics, le recours au Centre pour l'exécution d'un service.

L'article 16 reconnaît au Centre le pouvoir, avec l'autorisation du gouvernement, d'acquérir ou de constituer toute filiale utile aux fins de la réalisation de sa mission. Le Centre et les filiales dont il détient la totalité des actions pourront s'adjoindre un tiers pour l'application d'une entente ou d'un décret. Toutefois, ajoute l'article 12, dans tous les cas, l'application de l'entente ou du décret demeurera sous la direction et la responsabilité du Centre ou de sa filiale.

Le mémoire de la CAI se divise en deux parties. La première partie formule quelques commentaires concernant l'assujettissement du Centre de services administratifs et de ses filiales à l'application de la Loi sur l'accès. La majeure partie du présent mémoire sera toutefois consacrée à l'impact que pourrait avoir le projet de loi sur la protection des renseignements personnels.

1. L'assujettissement du Centre de services administratifs et de ses filiales à l'application de la Loi sur l'accès

Critères d'assujettissement à la Loi sur l'accès

L'article 4 de la Loi sur l'accès stipule que les organismes gouvernementaux sont ceux qui rencontrent l'une ou l'autre des conditions suivantes :

- La majorité des membres de l'organisme est nommée par le gouvernement ou un ministre ;
- La loi ordonne que le personnel de cet organisme soit nommé suivant *la Loi sur la fonction publique* ;
- Le fonds social de l'organisme fait partie du domaine de l'État.

Le Centre répond aux deux premiers critères : l'article 20 prévoit que les neuf membres de son conseil d'administration sont nommés par le gouvernement alors que l'article 41

ordonne que le secrétaire et les autres membres du personnel du Centre soient nommés suivant la *Loi sur la fonction publique*.

En ce qui concerne les filiales, l'article 17 prévoit expressément qu'elles sont assujetties à l'application de la Loi sur l'accès. Cette précision écarte d'éventuels litiges où il pourrait être soulevé qu'une filiale n'est pas assujettie à la Loi sur l'accès car son fonds social ne fait pas entièrement partie du domaine public[5].

Cet assujettissement du Centre et de ses filiales à l'application de la Loi sur l'accès les obligera à se conformer aux obligations qu'impose cette loi en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels.

Obligations en matière d'accès à l'information

Indissociable des notions de transparence et de démocratie, l'accès à l'information est un des maillons importants de notre régime politique. Plusieurs manifestations de la démocratie sont largement tributaires de l'accès à l'information détenue par l'État. Exercice du droit de vote pour le choix de nos dirigeants, reddition de compte de l'administration publique, voire même liberté d'expression, liberté d'opinion ou liberté de presse ne seraient que des coquilles vides s'ils ne pouvaient s'appuyer sur une information de qualité.

Maintes fois cité, cet extrait d'un jugement de la Cour suprême du Canada rappelle comment les lois en matière d'accès à l'information assurent le maintien de la démocratie :

> 61. La loi en matière d'accès à l'information a donc pour objet général de favoriser la démocratie, ce qu'elle fait de deux manières connexes. Elle aide à garantir, en premier lieu, que les citoyens possèdent l'information nécessaire pour participer utilement au processus démocratique, et, en second lieu, que les politiciens et bureaucrates demeurent comptables envers l'ensemble de la population[6]. [...]

La reconnaissance du droit à l'information est énoncée comme suit à l'article 9 de la Loi sur l'accès : toute personne qui en fait la demande a droit d'accès aux documents d'un organisme public. Seule une exception énoncée expressément dans cette loi permet de passer outre à ce droit. Par exemple, pourront être protégés certains renseignements ayant, dans certaines circonstances, des incidences sur les relations intergouvernementales, les négociations entre organismes publics, l'économie,

---

5 Un jugement rendu par la Cour d'appel en 2002 précise qu'une société à fonds social dont toutes les actions sont détenues par l'État est un organisme dont le fonds social fait partie du domaine public. Ce jugement laisse donc planer un doute sur l'assujettissement à la Loi sur l'accès des sociétés dont les actions ou les parts ne sont pas toutes détenues par l'État. *Pouliot c. Cour du Québec (Hydro-Québec International)*, [2002] C.A.I. 463.

6 *Dagg* c. *Canada* (ministre des Finances), [1997] 2 R.C.S. 403, 433.

l'administration de la justice et la sécurité publique, les décisions administratives ou politiques ou sur la vérification. La Loi sur l'accès protège également les renseignements personnels.

À moins qu'une restriction à l'accès ne soit applicable, le Centre et ses filiales devront donc rendre accessibles les documents qu'ils détiennent à toute personne qui en fera la demande. L'exercice de ce droit d'accès contribuera à rendre transparente la façon dont le Centre et ses filiales s'acquitteront de leurs missions.

Obligations en matière de protection des renseignements personnels

L'assujettissement du Centre et des filiales à l'application de la Loi sur l'accès signifie également que ces organismes auront à assurer la protection des renseignements personnels qu'ils seront appelés à détenir. Ils devront respecter le principe de confidentialité de ces renseignements et ne les communiquer que dans la mesure prévue par la Loi sur l'accès.

Parce que la nature même de sa mission risque de l'amener à détenir de nombreux renseignements personnels, la CAI croit opportun de décrire ici les principales règles qui gouvernent la protection de ces renseignements. Cette description facilitera par ailleurs la compréhension des inquiétudes que soulève la CAI dans la deuxième partie de son mémoire.

La Loi sur l'accès prévoit des règles applicables tout au long de la vie utile des renseignements personnels détenus par un organisme public, depuis leur collecte, leur utilisation, leur conservation, leur communication jusqu'à leur destruction.

En matière de collecte de renseignements personnels, l'article 64 prévoit qu'un organisme public peut recueillir un renseignement personnel uniquement s'il est nécessaire à l'exercice de ses attributions ou à la mise en œuvre d'un programme dont il a la gestion. La règle de l'article 64 a pour but de limiter la collecte de renseignements personnels. De plus, l'article 76 oblige un organisme public à déclarer à la CAI l'établissement d'un fichier de renseignements personnels.

En matière d'utilisation des renseignements personnels, l'article 65 impose aux organismes publics l'obligation d'informer les personnes au sujet desquelles ils recueillent des renseignements personnels des fins pour lesquelles serviront ces renseignements. Les organismes publics ne peuvent utiliser des renseignements personnels à d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont été recueillis. De plus, l'article 62 prévoit qu'un renseignement personnel n'est accessible, au sein d'un organisme, qu'aux seules personnes à qui ce renseignement est nécessaire à l'exercice de leurs fonctions.

En matière de conservation des renseignements personnels, l'article 72 énonce qu'un organisme public doit veiller à ce que les renseignements personnels qu'il conserve soient à jour, exacts et complets pour servir aux fins pour lesquelles ils ont été recueillis.

En matière de communication de renseignements personnels, l'article 53 reconnaît le principe général selon lequel les renseignements personnels sont confidentiels à moins que la personne concernée ne consente à leur divulgation. L'article 59 interdit aux organismes publics de communiquer ces renseignements personnels sans le consentement de la personne concernée à moins que la Loi sur l'accès n'autorise la communication. Ces exceptions à la règle de confidentialité seront décrites ci-après.

Finalement, **en matière de destruction des renseignements personnels,** l'article 73 oblige les organismes publics à détruire un renseignement lorsque l'objet pour lequel il a été recueilli est accompli. En outre, le calendrier de conservation que chaque organisme public doit établir conformément à la *Loi sur les archives* doit être respecté.

Par ailleurs, tout au long de la durée de vie d'un renseignement personnel, des mesures de sécurité ou de protection appropriées devront être prises pour en assurer la confidentialité.

Les communications de renseignements personnels entre organismes

Les articles 67, 67.1, 67.2, 68 et 68.1 de la Loi sur l'accès fixent les paramètres qui doivent guider les organismes publics lors de la communication de renseignements personnels sans le consentement de la personne concernée.

Les communications nécessaires à l'application d'une loi : l'article 67 de la Loi sur l'accès précise qu'un organisme public peut communiquer un renseignement personnel à toute personne ou organisme lorsque cette communication est nécessaire à l'application d'une loi au Québec. Ces communications peuvent se faire sans qu'une entente à cet effet n'ait été conclue. Elles n'ont pas à être précédées d'un avis de la CAI.

Les communications nécessaires à l'application de conditions de travail : l'article 67.1 stipule qu'un organisme public peut communiquer un renseignement personnel à toute personne ou organisme si cette communication est nécessaire à l'application d'une convention collective, d'un décret, d'un arrêté, d'une directive ou d'un règlement qui établissent des conditions de travail. La communication n'a pas à être précédée d'un avis de la CAI.

Les communications nécessaires à l'exercice d'un mandat : en vertu de l'article 67.2, un organisme public peut communiquer un renseignement personnel à toute personne ou organisme si cette communication est nécessaire à l'exercice d'un mandat confié par l'organisme public à cette personne ou à cet organisme. Dans ce cas, le mandat doit être confié par écrit et indiquer, entre autres, que le renseignement ne pourra être conservé au terme du mandat. La communication n'a pas à être précédée d'un avis de la CAI.

Les communications nécessaires à l'exercice des attributions : l'article 68 autorise un organisme public à communiquer à un autre organisme public un renseignement nécessaire à l'exercice des attributions de l'organisme receveur ou à la mise en œuvre d'un programme dont cet organisme a la gestion. Dans ce cas, une entente écrite doit être conclue entre les deux organismes publics. Cette entente doit indiquer les moyens mis en œuvre pour assurer la confidentialité des renseignements communiqués et elle doit être soumise pour avis à la CAI conformément aux modalités énoncées à l'article 70.

Les communications aux fins de couplage et nécessaires à l'application d'une loi : l'article 68.1 prévoit qu'un organisme public peut communiquer un fichier de renseignements personnels aux fins de le comparer, le coupler ou l'apparier avec un fichier détenu par une personne ou un organisme si cette communication est nécessaire à l'application d'une loi au Québec. Tout comme pour les ententes visées par l'article 68, ces opérations s'effectuent dans le cadre d'une entente écrite également soumise pour avis à la CAI.

Finalement, conformément à l'article 67.3, un organisme public doit inscrire dans un registre toute communication faite en vertu des articles 67, 67.1, 67.2, 68 et 68.1. Le registre comprend notamment la nature ou le type des renseignements communiqués, les personnes ou organismes qui reçoivent cette communication, l'usage projeté de ces renseignements et les raisons justifiant cette communication.

2. L'impact du Projet de loi n° 85 sur la protection des renseignements personnels

Le Centre de services administratifs aura pour mission de fournir aux organismes publics des services administratifs notamment en matière de ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles. Selon la CAI, il ne fait aucun doute qu'une telle mission se concrétisera inévitablement par un échange de fichiers de renseignements personnels entre les organismes publics et le Centre.

Dans quelle mesure y aura-t-il centralisation de l'information ? À quelles fins seront utilisés les renseignements détenus par le Centre ? Comment seront encadrés les échanges de renseignements ? La simple lecture du projet de loi ne permet pas de répondre à ces questions. Ce n'est qu'au fur et à mesure que les ententes et décrets entreront en vigueur qu'il sera possible de dresser un portrait exhaustif de l'impact réel du projet de loi sur la circulation et la protection des renseignements personnels.

L'impact du projet de loi sur la protection des renseignements personnels dépendra largement du nombre et de la nature de ces ententes et décrets. Il est évident que les services de reprographie ou de publication offerts par le Centre n'auront pas les mêmes conséquences sur les renseignements personnels qu'un service qui permettrait aux organismes publics de mettre à jour leurs banques de données contenant des données d'identité sur les citoyens. Par ailleurs, le rôle que les filiales et les tiers seront appelés à

jouer, rôle inconnu pour l'instant, pourrait entraîner des risques nouveaux pour la protection des renseignements personnels.

À cette étape du processus, la CAI ne peut prétendre qu'elle a toute l'information pertinente qui lui permettrait de tracer un portrait significatif des conséquences qu'engendrera le projet de loi sur les renseignements personnels. Un tel constat n'empêche toutefois pas la CAI d'attirer l'attention du législateur sur certaines questions qui devraient faire l'objet d'une vigilance particulière.

Centralisation de renseignements personnels, utilisation des renseignements à des fins non prévues au moment de la collecte par un ministère ou un organisme, respect des règles en matière de communications de renseignements et de transparence seront les sujets abordés dans le texte qui suit.

La centralisation de renseignements personnels

> « Il convient d'établir des normes sévères quant aux transferts de données personnelles entre les organismes. La principale inquiétude a trait à la possibilité de regrouper, par ces transferts, l'ensemble des données recueillies sur une personne. L'informatique permet facilement le repérage et la réunion des données. D'une façon générale, la loi devra interdire les transferts de données personnelles entre fichiers. Toutes les exceptions devront être inscrites dans des lois, faisant ainsi l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale. Ce débat permettra aux citoyens de connaître les pratiques actuelles en matière de transferts et aux parlementaires de juger de leur pertinence et leur nécessité. »[7]

Écrit il y a 24 ans, d'aucuns pourraient affirmer que ce texte de la Commission Paré, dont le rapport servit de référence à la rédaction de la Loi sur l'accès, véhicule des idées dépassées. Pourtant, la CAI croit que ces propos, malgré l'écoulement du temps, sont toujours d'actualité. Ils le sont d'autant plus que la technologie offre aujourd'hui une capacité de traitement de l'information que les membres de la Commission Paré n'auraient même pas pu imaginer à l'époque.

Les technologies de l'information et des communications permettent maintenant de colliger et de conserver un nombre presque illimité d'informations : convergence des technologies et des réseaux, liens de communication ultra-rapides, protocoles de communication communs (IP), standardisation des interfaces (duplication, réplication, mémoires) et capacité de traitement favorisent un traitement centralisé de l'information. À ces facteurs s'ajoutent les possibilités d'intégration de plusieurs systèmes en un seul, le regroupement en un seul fichier des données réparties physiquement (fichier éclaté) dans

---

[7] Commission d'étude sur l'accès du citoyen à l'information gouvernementale et sur la protection des renseignements personnels, *Information et liberté*, Québec, 1981, p. 68.

plusieurs entités administratives et en des lieux différents, la création d'immenses silos de données traitées par des progiciels de gestion intégrés.

Ce phénomène de centralisation qu'observe la CAI depuis plusieurs années est particulièrement évident à la Régie de l'assurance maladie du Québec et au ministère du Revenu mais également observable dans plusieurs secteurs d'activités gouvernementaux : éducation, justice, gestion des ressources humaines, financières et matérielles. La centralisation de l'information peut également résulter des fusions, que l'on songe aux établissements de santé, de regroupements, d'intégrations d'organismes. Et bien souvent, cette centralisation résulte simplement d'une volonté d'améliorer la performance administrative. Dans ce contexte, le plan de modernisation de l'État présenté par le gouvernement en mai 2004, et plus particulièrement la création de Services Québec et du Centre de services administratifs, ont pour effet de permettre une plus grande centralisation des renseignements personnels.

L'un des fondements des lois de protection des renseignements personnels, au Québec ou ailleurs, est basé sur la nécessité de maintenir l'étanchéité des fichiers de renseignements personnels détenus par les multiples entités et composantes de l'appareil administratif pour éviter la centralisation de l'information. Entre ces entités et composantes, les échanges de renseignements personnels, sans le consentement des personnes visées, ne peuvent avoir lieu que dans des conditions très strictes, définies par la loi. Ces échanges de renseignements personnels représentent l'exception, plutôt que la règle.

Pourquoi éviter la centralisation de l'information ? Essentiellement pour atteindre l'objectif suivant: préserver l'individu contre la toute puissance de l'État. Cet objectif sera atteint si des profils sur les individus ne peuvent être dressés et si le citoyen peut avoir l'assurance que des décisions à son sujet ne pourront être fondées sur des renseignements personnels colligés à son insu ou utilisés à des fins qu'il ignore. Invoquer mécanismes de sécurité et garanties de confidentialité ne peut suffire à justifier la centralisation de l'information.

Le législateur doit maintenir et, au besoin, solidifier tous les garde-fous qui assurent aux citoyens qu'un même organisme public ne puisse tout connaître à son sujet : ses revenus, son état de santé, ses démêlés avec l'administration municipale au sujet de l'évaluation de sa résidence; les infractions qu'il a commises au Code de la sécurité routière, ses échecs scolaires, les prestations reçues en vertu d'un programme d'aide…

En 1995, dans un avis portant sur la consolidation des centres informatiques de divers ministères, la CAI avait défendu l'importance de maintenir le cloisonnement des fichiers au sein du futur serveur gouvernemental. Depuis ce temps, le Secrétariat du Conseil du trésor a démontré que le respect de cette règle était possible. Puisque ces activités du Secrétariat pourraient être transférées au nouveau Centre, la CAI comprend que le cloisonnement des fichiers des différents clients du Centre demeurera une ligne de conduite obligatoire.

Quoi qu'il en soit, les nouvelles façons de faire que propose le Projet de loi n° 85 se traduiront fort probablement par une plus grande centralisation de renseignements

personnels au sein du Centre. Appelé à détenir de nombreux fichiers de renseignements personnels, le Centre doit s'assurer que ces fichiers demeureront cloisonnés. Parce qu'il permettrait de dresser des profils sur les citoyens, un décloisonnement aurait de sérieuses conséquences sur la protection des renseignements personnels et sur le droit à la vie privée.

La CAI recommande que la règle du cloisonnement des fichiers de renseignements personnels soit expressément reconnue afin que le Centre de services administratifs ne puisse, sans autre formalité, regrouper l'ensemble des données qu'il sera appelé à détenir au sujet des citoyens.

L'utilisation des renseignements personnels à des fins non prévues

Outre la centralisation et les risques qui s'y rattachent, le fait que de nombreuses banques de données soient concentrées en un seul endroit peut entraîner d'autres dangers pour la protection des renseignements personnels.

L'expérience le démontre, l'existence de mégafichiers suscite la convoitise et multiplie les chances que les renseignements qui y sont consignés soient utilisés à des fins étrangères à celles pour lesquelles ils ont été recueillis. Afin de mettre en valeur leur actif informationnel, des organismes publics pourraient vouloir procéder à des couplages de fichiers pour mieux cerner les caractéristiques de leur clientèle, voire même pour en commercialiser les résultats sous forme dénominalisée. Grâce au développement des technologies, les usages secondaires des renseignements sont grandement facilités et deviennent, de plus en plus, une voie qu'explorent les détenteurs de renseignements personnels.

Ces usages secondaires peuvent parfois être fondés sur la recherche d'une meilleure efficacité administrative, une réduction des coûts ou sur l'intention d'offrir de meilleurs services aux citoyens. Il n'en demeure pas moins que toutes ces utilisations secondaires se réalisent sans que le citoyen n'y ait consenti et, bien souvent, à son insu. À ce sujet, la Cour suprême nous enseigne que des considérations budgétaires ou la commodité administrative ne constituent pas des objectifs suffisants pour justifier une atteinte à un droit fondamental[8], tel le droit à la vie privée.

En ce qui concerne les utilisations secondaires, la CAI s'inquiète des effets que pourrait avoir l'adoption d'une modification à la Loi sur l'accès présentement à l'étude devant l'Assemblée nationale. Si l'article 31 du projet de loi n° 86 [9] devait être adopté, un organisme public pourrait utiliser un renseignement personnel à une autre fin que celle

---

8 *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 281-285 ; *Figueroa c. Canada (Procureur général)*, [2003] 1 R.C.S. 912, par. 65.

9 Projet de loi n° 86, Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et d'autres dispositions législatives. Le principe de ce projet de loi a été adopté le 5 avril dernier.

pour laquelle il a été recueilli, sans le consentement de la personne concernée, dans plusieurs cas :

> 1° lorsque son utilisation est à des fins compatibles avec celles pour lesquelles il a été recueilli;
>
> 2° lorsque son utilisation est manifestement au bénéfice de la personne concernée;
>
> 3° lorsque son utilisation est nécessaire à l'application d'une loi au Québec, que cette utilisation soit ou non prévue expressément par la loi;
>
> 4° lorsque son utilisation est nécessaire à la prestation d'un service à lui rendre.

Cet amendement à la Loi sur l'accès, conjugué à la centralisation des informations au Centre de services administratifs et à la capacité de traitement de l'information qu'offre la technologie, pourrait entraîner des risques d'utilisations secondaires qui seraient non négligeables pour la protection des renseignements personnels ou pour le droit à la vie privée.

Doit-on s'en inquiéter ? La CAI croit que oui.

À toutes les étapes de sa vie, le citoyen doit divulguer à l'État une foule de renseignements qui le concernent. Souvent, la loi force cette divulgation. Tel est le cas lorsqu'une prestation financière est sollicitée ou pour respecter les obligations fiscales. Cette divulgation peut également être faite pour assurer la qualité d'un service, par exemple la prestation de soins de santé par un professionnel.

À défaut d'un consentement ou d'indications contraires explicites, le citoyen s'attend à ce que les renseignements qu'il divulgue soient traités confidentiellement et uniquement aux fins pour lesquelles ils ont été recueillis. La loi lui garantit même le respect de ces droits. Cette attente caractérise le lien de confiance tissé entre les citoyens et l'État.

Préserver ce lien de confiance est essentiel. Autrement, les citoyens pourraient devenir réticents à révéler des informations qui les concernent, au risque même de se priver d'un avantage financier ou de services de qualité.

Les nouvelles façons de faire dans la gestion de l'État, qu'il s'agisse de partenariats public-privé, de la mission confiée à Services Québec ou au Centre de services administratifs, devraient se réaliser sans entraîner l'affaiblissement de ce lien de confiance.

La CAI recommande donc que le Centre de services administratifs ait explicitement l'obligation d'utiliser les renseignements personnels qu'il sera appelé à détenir qu'aux seules fins pour lesquelles ils ont été recueillis ou aux seules fins nécessaires pour mettre en œuvre les services qu'il dispensera aux organismes publics conformément aux articles 9 et 10 du projet de loi.

Les communications de renseignements personnels

Si la Loi sur l'accès impose le respect de la règle de confidentialité des renseignements personnels, elle ne crée pas pour autant un régime où sont interdites toutes formes de communication entre organismes publics. Toutefois, ces échanges doivent se faire conformément à la Loi sur l'accès. Ainsi, grâce à ces possibilités d'échanges, la Loi sur l'accès ne constitue pas un obstacle à un « État réseau ».

Quelles seront les règles juridiques qui s'appliqueront aux communications de renseignements personnels nécessaires à la mise en œuvre des ententes conclues en vertu de l'article 9 du projet de loi ou des décrets adoptés en vertu de l'article 10 ?

Selon la CAI, les articles 68 et 68.1 de la Loi sur l'accès devraient s'appliquer dans tous les cas où un organisme aura à communiquer des fichiers de renseignements personnels au Centre. Ainsi, une entente écrite devrait prévoir ces communications et elle devrait être soumise pour avis à la CAI.

Il est important, croit la CAI, qu'un contrôle *a priori* des échanges de renseignements personnels entre les organismes publics et le Centre puisse être exercé afin d'assurer aux citoyens que des mesures adéquates de protection des renseignements personnels seront déployées et respectées. De plus, c'est cet examen *a priori* qui permet à la CAI de s'assurer que seuls les renseignements nécessaires seront communiqués et d'exiger, lorsque les circonstances le permettent, que les citoyens soient informés.

L'article 67 prévoit qu'un renseignement peut être communiqué sans le consentement de la personne concernée lorsque la communication est nécessaire à l'application d'une loi au Québec alors que l'article 67.2 autorise la communication nécessaire à la réalisation d'un mandat. Dans ces deux cas, aucun contrôle *a priori* n'est exercé. Selon la CAI, la possibilité d'une interprétation large des articles 67 et 67.2 de la Loi sur l'accès ne devrait pas permettre que les communications de renseignements personnels entre les organismes publics et le Centre aient lieu sans un contrôle *a priori*, considérant le contexte du projet de loi.

Par ailleurs, la CAI s'interroge sur l'interprétation qui doit être donnée à l'article 11 du projet de loi. Cet article prévoit que le gouvernement peut, dans la mesure et aux conditions qu'il détermine, transférer au Centre tout document ainsi que tout bien en possession d'un organisme public nécessaires pour l'application d'une entente ou d'un décret visés aux articles 9 et 10.

Doit-on comprendre que cet article 11 permettrait au gouvernement d'adopter un décret obligeant un organisme public à communiquer au Centre ses fichiers de renseignements personnels ? Cette disposition aurait-elle pour effet d'écarter le contrôle *a priori* des échanges de renseignements personnels par la CAI ?

Quelle sera la portée réelle de cet article 11 ? À quelles fins servira-t-il ? Pourra-t-il justifier le transfert sans autre formalité de l'ensemble des fichiers de renseignements personnels d'un organisme public vers le Centre ? À tout événement, la prudence semble ici de mise. Selon la CAI, un contrôle des transferts de renseignements personnels entre les organismes publics et le Centre devrait être exercé *a priori*. Ainsi, les articles 68 et 68.1 de la Loi sur l'accès ne devraient pas être écartés pour les transferts de renseignements personnels prévus par l'article 11 du projet de loi.

La CAI recommande donc que le projet de loi précise que toutes les communications de renseignements personnels qui seront rendues nécessaires pour la mise en œuvre des ententes ou décrets prévus aux articles 9 et 10 lui soient soumises pour avis conformément aux articles 68 et 68.1 de la Loi sur l'accès.

Les obligations de transparence

La Loi sur l'accès énonce diverses règles dont l'objet est d'assurer la transparence de la gestion des renseignements personnels par les organismes publics.

Ainsi, conformément à l'article 76, l'établissement d'un fichier doit faire l'objet d'une déclaration à la CAI. Cette obligation de déclaration risque toutefois d'être abolie si le projet de loi n° 86 devait être adopté tel quel. Dorénavant, les organismes publics devraient établir et maintenir à jour un inventaire de leurs fichiers de renseignements personnels mais ils n'auraient plus l'obligation de les déclarer à la CAI.

En outre, l'article 67.3 assure la transparence des communications de renseignements personnels entre organismes en obligeant ces derniers à inscrire dans un registre accessible à toute personne qui en fait la demande les communications faites en vertu des articles 67, 67.1, 67.2, 68 et 68.1.

Ces obligations qui découlent des articles 67.3 et 76 de la Loi sur l'accès suffisent-elles pour assurer une réelle transparence de la gestion des renseignements personnels que fera le Centre de services administratifs ?

La CAI estime que certaines actions additionnelles pourraient être envisagées pour assurer une meilleure transparence. À cet égard, le rapport annuel de gestion et Internet pourraient servir d'outil pour mieux informer les citoyens.

La CAI recommande donc que le Centre de services administratifs ait l'obligation, dans son rapport annuel de gestion, de consacrer une section à sa gestion des renseignements personnels. Pourrait y être dressé un inventaire des fichiers qu'elle détient et l'utilisation qui en est faite. Par ailleurs, le Centre devrait faire état des échanges de renseignements personnels réalisés avec ou par ses filiales et des tiers. Toutes ces informations pourraient avantageusement être accessibles via l'Internet.

Conclusion

Les nouveaux modes de gestion mis en place depuis peu par le gouvernement ne seront pas sans effets sur la protection des renseignements personnels. Tout comme pour les partenariats public-privé ou la création de Services Québec, l'ajout du Centre de services administratifs risque de se traduire par une plus grande circulation de renseignements personnels et une centralisation accrue de ces renseignements au sein d'un seul organisme public.

Afin d'assurer aux Québécois que la protection de leurs renseignements personnels ne sera pas affectée par ces nouveaux modes de gestion, la CAI entend assurer pleinement le mandat de surveillance que le législateur lui a confié.

En ce qui concerne le Projet de loi n° 85, la CAI formule les recommandations suivantes :

- que la règle du cloisonnement des fichiers de renseignements personnels soit expressément reconnue afin que le Centre de services administratifs ne puisse, sans autre formalité, regrouper l'ensemble des données qu'il sera appelé à détenir au sujet des citoyens;

- que le Centre de services administratifs ait explicitement l'obligation d'utiliser les renseignements personnels qu'il sera appelé à détenir qu'aux seules fins pour lesquelles ils ont été recueillis ou aux seules fins nécessaires pour mettre en œuvre les services qu'il dispensera aux organismes publics conformément aux articles 9 et 10 du projet de loi;

- que le projet de loi précise que toutes les communications de renseignements personnels qui seront rendues nécessaires pour la mise en œuvre des ententes ou décrets prévus aux articles 9 et 10 lui soient soumises pour avis conformément aux articles 68 et 68.1 de la Loi sur l'accès;

- que le Centre de services administratifs ait l'obligation, dans son rapport annuel de gestion, de consacrer une section à sa gestion des renseignements personnels. Pourrait y être dressé un inventaire des fichiers qu'elle détient et l'utilisation qui en est faite. Par ailleurs, le Centre devrait faire état des échanges de renseignements personnels réalisés avec ou par ses filiales et des tiers. Toutes ces informations pourraient avantageusement être accessibles via l'Internet.